Die parlamentarische Immunität

und die

Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

Vorgelegt von

Johannes Haupt

Referendar

Breslau 1929

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. Heilborn

Meinen Eltern

Inhalts-Uebersicht.

II.

Verzeichnis der benutzten Schriftwerke.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs, 3. u. 4. Aufl. 1926.

Arndt, I: Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.

Arndt, II: Arndt, Die Zurdispositionstellung der Beamten und die Verfassung, in der DJZ. 1899, Seite 445 ff.

Bluntschli: Allgemeines Strafrecht, 2. Aufl. 1857,

Bornhak: Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1911.

Brand: Das Beamtenrecht, 3. Aufl. 1928.

Brusa: Das Staatsrecht des Königreichs Italien. Freiburg 1892.

Corsing: Der Preußische Staat und seine politischen Beamten, in der DJZ. 1928, S. 770 ff.

Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1910.

Ebermeyer: Reichsstrafgesetzbuch, 4. Aufl. 1929.

Erythropel: Bedeutung und Tragweite des § 3 der preuß. Wartegeld-Verordnung, in der DJZ. 1928, S. 649 ff.

Frank: Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 17. Aufl. 1926.

v. Freytag-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Fuld: Die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des Deutschen Reichstags, im Gerichtssaal, Bd. 35, S. 529 ff. (1883).

Geigel: Besprechung über „Hubrich, Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin" im Arch. f. öff. Recht, Bd. 17, S. 448 ff. (1902).

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reichs, 6. Aufl. 1925.

Hatschek: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1922.

Hubrich, I: Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.

Hubrich, II:	Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin, Berlin 1901.
W. Jellinek:	Besprechung über „O. Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung", im Arch. f. öff. Recht, Bd. 27, S. 580 ff. (1914).
Kiesow:	Einwirkung der Reichsverfassung auf das Strafrecht und das Verfahren in Zivil- und Strafsachen, in der DJZ. 1919, S. 870 ff.
Klüber:	Die Grundsätze des Beamtenrechts in der Rechtsprechung des OVG., im Verw. Arch. Bd. 31, S. 136 ff. (1926).
Koppenhagen:	Die Immunität der deutschen Reichstags- und Landtagsabgeordneten gegen Strafverfolgung u. Verhaftung, Diss. Breslau 1899,
Kormann:	System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910.
Laband:	Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 5. Aufl. 1911, Bd. I.
Martini:	Der Inhalt der parlamentarischen Unverantwortlichkeit nach § 11 StGB., Diss. Breslau 1898.
Mayer, (Otto):	Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1924.
Meyer-Anschütz:	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1917.
J. J. Moser:	Von der Teutschen Reichs-Stände Landen, 1769.
Poetzsch-Heffter:	Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928.
Preuß:	Das städtische Amtsrecht in Preußen, Berlin 1902.
Rehm:	Kanalvorlage und Zurverfügungstellung, in der DJZ. 1900, S. 112 ff.
Rosenthal:	Geschichte des Gerichtswesens, 2 Bde., Würzburg 1889, 1906.
Schöne:	Die rechtliche Natur der disziplinarischen Bestrafung der Staatsbeamten unter besonderer Berücksichtigung des preußischen Rechts, im Verw. Arch. Bd. 19, S. 180 ff. (1911).
Schulze:	Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Leipzig 1881.
Schwedler:	Parlamentarische Rechtsverletzungen nach deutschem Reichsrecht, Breslau 1898.

Sontag:	Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Diss. Breslau 1895.
Staatslexikon:	herausgegeben von Herman Sacher, 5. Aufl. Freiburg 1926.
Stier-Somlo:	Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin 1924, Bd. I.
Tezner:	Zur Lehre von dem freien Ermessen, Wien 1888.
Troitzsch:	Rechtspflege und Immunität der Abgeordneten, Rostock 1927.
Vauthier:	Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1892.
Wolfstieg:	Das Beamtenreichsrecht, Berlin 1921.
Zachariae:	Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl. 1867.
Zucker:	Zur Auslegung der Bestimmungen des österreichischen Rechts über die Immunität der Abgeordneten, im Arch. f. öff. Recht, Bd. 8, S. 121 ff. (1893).

Abkürzungen.

Art.	=	Artikel,
BGB.	=	Bürgerliches Gesetzbuch,
Disz.-Ges.	=	Disziplinargesetz,
DJZ.	=	Deutsche Juristen-Zeitung,
Ges.	=	Gesetz,
GS.	=	Preußische Gesetzsammlung,
JW.	=	Juristische Wochenschrift,
MBl.	=	Ministerialblatt,
LVG.	=	Preußisches Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883,
OVG.	=	Preußisches Oberverwaltungsgericht,
Pr. V.	=	Preußische Verfassung vom 30. November 1920,
RBG.	=	Reichsbeamtengesetz,
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt,
RGS.	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, (Amtliche Sammlung),
RGZ.	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, (Amtliche Sammlung),
RV.	=	Reichsverfassung vom 11. August 1919,
StGB.	=	Reichsstrafgesetzbuch,
VO.	=	Verordnung.

A. Einleitung.

Eine lange Entwicklung hat wie in allen Ländern mit dem verfassungsmäßig festgelegten Grundsatze der Volkssouveränität auch in Deutschland die Ausbildung ausgedehnter Immunitätsrechte, insbesondere in der gegenwärtigen Reichsverfassung herbeigeführt. Die dadurch gegebene Rechtslage dürfte den Versuch einer Klärung rechtfertigen, inwieweit sich die Auswirkung dieser Immunität auf solche Abgeordnete erstreckt, die zugleich Beamte sind und vor allem zur Gruppe der sogenannten politischen Beamten gehören.

Die Untersuchung dieser Frage bedarf zunächst einer Abgrenzung bezgl. der beiden im Thema enthaltenen Begriffe. Wenn hier die parlamentarische Immunität genannt ist, so soll nicht auf die stark bestrittene Frage der rechtlichen Natur der Immunität eingegangen werden [1]), auch nicht der Begriff und das Wesen der Immunität im weiteren Sinne erörtert werden, sondern es erscheint dem Verfasser im Rahmen dieser Arbeit für ausreichend, einen kurzen Ueberblick über die geschichtliche Entwicklung des Begriffs der parlamentarischen Immunität und eine kurze Darstellung seines tatsächlichen Inhalts und den daraus entstehenden Fragen zu geben, soweit er die sogenannte Immunität im engeren Sinne umfaßt, also im wesentlichen durch den Art. 36 RV. bestimmt ist. Auf der anderen Seite ist dagegen eine eingehende Erörterung der Frage der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand notwendig, ebenfalls verbunden mit einer kurzen Darstellung des Begriffs und der Geschichte des Berufsbeamtentums unter besonderer Berücksichtigung des politischen Beamten.

---

[1]) vergl. hierzu den Ueberblick bei Troitzsch a. a. O. S. 12.

Erst nach diesen Darlegungen kann in die Erörterung des eigentlichen Problems dieser Arbeit eingetreten werden. Dieses ist kurz zusammengefaßt die Frage, ob die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand aus Gründen zulässig ist, die in ihrer Tätigkeit als Abgeordnete liegen, oder ob sie die parlamentarische Immunität vor einer solchen Verfolgung schützt.

B. 1. Hauptteil.

Die parlamentarische Immunität.

Bei Eintritt in die Erörterung des Begriffs und Wesens der parlamentarischen Immunität ist es zweckmäßig, zunächst die in Frage kommenden Verfassungsnormen festzustellen. Die Grundlage dieser Bestimmungen ist heute das Reichsrecht ausschließlich, nicht mehr Reichs- und Landesrecht nebeneinander. Der für vorliegende Arbeit in Frage kommende begrenzte Umfang der parlamentarischen Immunität ist in Art. 36 R. V. festgelegt. Dieser Artikel lautet: „Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags darf zu irgend einer Zeit wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Aeußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden." Dies ist die für die folgende Untersuchung maßgebende Bestimmung. Die Immunität ist hier gleichzeitig für die Abgeordneten des Reichstags wie auch der einzelnen Landtage der verschiedenen Länder geregelt. Daher ist kein Platz für die Regelung der Immunität für diese Abgeordneten in den einzelnen Verfassungsgesetzen der Länder;[2]) denn die Regelung in der Reichsverfassung muß als erschöpfend betrachtet werden. Wenn in Art. 35 der preußischen Verfassung sich eine ähnlich lautende Bestimmung für die Mitglieder des Staatsrats befindet, so ist das eine wohl nur Preußen allein bindende Ausdehnung der für Reichs- und Landtag geltenden Immunitätsvorschriften der Reichsverfassung auf die Mitglieder dieser Körperschaft. Aber auf die an diese Bestimmung sich knüpfenden Streitfragen bezgl. der Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit dem Reichsrecht soll hier nicht eingegangen werden, da dies aus dem Rahmen der Arbeit fallen würde, die von den Gesetzesbestimmungen als feste Größen auszugehen hat.

---

[2]) vergl. Troitzsch a. a. O. S. 8, Anschütz a. a. O. S. 67, Giese a. a. O. S. 80, a. M. Stier-Somlo a. a. O. S. 380.

Wenn man nun nach diesen formellen Feststellungen zunächst nach dem Zwecke dieser Vorschriften fragt, so wird folgendes geltend gemacht.[3]) Die Abgeordneten sollten zwar an sich keine Ausnahmestellung im Vergleiche zu den anderen Staatsangehörigen genießen, doch sei der Fall denkbar, daß mit den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften die Berufsstellung der Abgeordneten in Gegensatz träte. Um bei solchen Gegensätzen deren richterliche Erörterung zu vermeiden, und den Abgeordneten die unabhängige und ungehinderte Ausübung ihres Berufes zu sichern, schienen einzelne Bestimmungen erforderlich, die als Ausnahme von dem sonst herrschenden Grundsatze der Rechtsgleichheit den Abgeordneten gewisse Vorrechte einräumen. Die Vorrechte fanden ihre Begründung in der Notwendigkeit, die Abgeordneten auf jeden Fall vor Uebergriffen der Regierung zu schützen, die ja besonders bei der Einführung der Verfassungen die Volksvertretungen als lästig empfanden und ihnen auch feindlich gegenübertraten, weil sie einen Teil ihrer Macht an die Volksvertretungen verloren hatten. Diese Vorrechte, von denen das im Art. 36 RV. niedergelegte, die sog. „parlamentarische Rede- und Abstimmungsfreiheit", das wichtigste ist, hat man als objektive Sonderrechtssätze des Straf- und Prozeßrechts bezeichnet.[4]) Was gewährleistet nun dem Abgeordneten die Bestimmung des Art. 36 RV.? Darauf ist zu antworten, daß die durch diese Bestimmung begründete Sonderstellung den Parlamentsmitgliedern die völlige Ausschließung der gerichtlichen Verfolgung wegen der in Ausübung ihres Abgeordnetenberufes getanen Aeußerungen und Abstimmungen verleiht. Es ist aber ausdrücklich gesagt, daß die Unverantwortlichkeit in Bezug auf Reden und Abstimmungen den Abgeordneten nur dann zustatten kommt, wenn sie sich bei der Abstimmung oder Aeußerung in der Ausübung ihres Berufes befunden haben. Es ergibt sich somit die Frage, wann der Abgeordnete seinen Beruf ausübt. Im allgemeinen wird man sagen können, daß als Beruf alle diejenigen Tätigkeiten eines Volksvertreters aufzufassen sind, die innerhalb des Organismus des Parlaments erfolgen.[5]) Doch bedarf dies näherer Erläuterung. Innerhalb des Organismus des Parlaments und damit in Ausübung seines Berufes befindet sich ein Volksvertreter nur dann, wenn er im Reichstage oder einem Landtage oder in den von diesen Parlamenten eingesetzten Kommissionen oder

[3]) vergl. Bornhak, a. a. O. S. 424, Bd. 1.
[4]) vergl. Bornhak, a. a. O. S. 444.
[5]) vergl. Troitzsch a. a. O. S. 74.

Ausschüssen tätig ist. Dagegen gehören Wahlreden oder Rechenschaftsberichte eines Abgeordneten für seine Wähler nicht zu seinem Berufe.[6]) Eine rechtliche Beziehung zwischen den Wählern und den Abgeordneten besteht nicht, da der Abgeordnete nicht der Bevollmächtigte seiner Wähler oder seines Wahlkreises, sondern nach ausdrücklicher Bestimmung der Reichsverfassung (Art. 21) Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden ist. Wenn auch bei Auftreten in Parteiversammlungen der Abgeordnete nicht mehr in Ausübung seines Berufes handelt, so ist es doch anders bei den Fraktionssitzungen,[7]) wo sämtliche Abgeordnete einer Partei über die künftige Stellungnahme gegenüber Vorlagen, die sie beraten sollen, sich einigen wollen. Es ist dies ein Ausfluß des Parteiwesens, das notwendig zur parlamentarischen Regierungsweise gehört, und daher auch zum Berufe des Abgeordneten. Im übrigen werden die Fraktionen z. B. von der Reichstagsgeschäftsordnung vom 12. Dezember 1922 (R. G. Bl. 1923 II. S. 101 ff.) als organische Gliederungen des Parlaments betrachtet (§§ 7 ff.), sodaß ihre Sitzungen amtliche Zusammenkünfte sind und die Beteiligung an ihnen unter die parlamentarische Berufsausübung fällt.[8]) Aus diesen Darlegungen geht hervor, daß die fraglichen Aeußerungen nicht gerade im Sitzungszimmer zu fallen brauchen, das Entscheidende ist, ob sich der Abgeordnete in Ausübung seines Berufes befindet. So können umgekehrt im Parlamentsgebäude geführte, nicht amtliche Einzelunterhaltungen der Abgeordneten, auch wenn das Haus oder der Ausschuß sich in voller Tätigkeit befindet, nicht unter Art. 36 RV. fallen. Eine bloß örtliche oder zeitliche Beziehung der Aeußerung mit dem Abgeordnetenberufe genügt demnach nicht.

Es fragt sich weiter, was unter Aeußerung des Abgeordneten zu verstehen ist. Es gehören hierzu alle mündlichen, schriftlichen oder durch schlüssige Handlungen erkennbaren Aeußerungen, wie Beifallsklatschen, Zischen, Aufstehen, Sitzenbleiben, aber nur, wenn sie, wie Hubrich[9]) sagt, unter Wahrung der parlamentarischen Berufsformen des Reichstags oder eines Landtags erfolgen. Es fallen auch darunter nur Gedankenäußerungen, nicht Willensäußerungen, worunter man insbesondere die Tätlichkeiten zu verstehen hat. Doch wird eine genaue Unterscheidung, ob Gedanken-

---

[6]) vergl. Troitzsch a. a. O. S. 70 ff.
[7]) vergl. für das Folgende: Stier-Somlo a. a. O. S. 574/575.
[8]) vergl. Anschütz, a. a. O. Anmerk. 2 zu Art. 36.
[9]) vergl. Hubrich I a. a. O. S. 82.

oder Willensäußerung vorliegt, Tatfrage sein. Es ist noch darauf hinzuweisen, daß der Schutz des Art. 36 RV. auch solchen Abgeordneten zusteht, die ungültig gewählt sind, aber deren Wahl noch nicht für ungültig erklärt worden ist. Für die Gerichte ist die Ansicht des Reichstages bezw. des Wahlprüfungsausschusses oder -gerichts über die Eigenschaft als Abgeordneter bindend.

Der Schutz, den dieses Sonderrecht den Abgeordneten verleiht, und der schon weiter oben kurz angedeutet worden war, besteht einmal in dem Ausschluß der gerichtlichen Verfolgung auf Grund strafrechtlicher Vorschriften. Zulässig ist weder eine Privatklage, noch eine öffentliche Strafklage. Ob bei diesem Ausschluß der Verfolgbarkeit die Tat selbst rechtswidrig bleibt oder ob die strafbare Tat juristisch überhaupt nicht geschehen, trotzdem sie tatsächlich begangen ist, ist Gegenstand lebhaften Streits [10]) und soll kurz erörtert werden. Vorherrschend ist die Ansicht, die der Vorschrift eine engere Bedeutung zulegt. Es ist dabei gleichzeitig darauf hinzuweisen, daß man immer beachten muß, daß die Immunitätsvorschriften eine Ausnahme von dem Grundsatze der Gleichheit vor dem Gesetze (Art. 109 RV.) darstellen. Hält man sich aber diese Tatsache vor Augen, so kommt man zu dem Schluß, der auch für die später zu erörternden Abschnitte der Arbeit von größter Wichtigkeit ist, daß die in Betracht kommenden Vorschriften eine das allgemeine Rechtsprinzip durchbrechende Erscheinung des gegenwärtigen Rechtslebens sind, und man muß daher von vornherein bei der Auslegung der einzelnen Bestimmungen jede extensive Auslegung vermeiden. [11]) Man kann daher in der Vorschrift nicht mehr als einen persönlichen Strafausschließungsgrund erblicken, d. h. der äußere und innere Tatbestand der Straftat bleibt bestehen, aber die Entstehung eines Strafanspruchs als Folge der Zuwiderhandlung wird verhindert. [12]) Die Folgen dieses Standpunkts sind wichtig. Wenn nun auch wegen Aeußerungen, die unter anderen Umständen strafbar sein würden, zwar keine Bestrafung erfolgen kann, so können doch nach Ansicht der vorherrschenden Meinung an die Aeußerung sonstige an das Begehen einer strafbaren Handlung geknüpfte Rechtsfolgen sich anschließen. [13]) Man muß daher zulassen, daß z. B. eine auf der Redner-

---

[10]) vergl. dazu Frank a. a. O. Anmerk. IV zu § 11 StGB, Anschütz und Giese Anmerk. 3 zu Art. 36 RV, Hatschek a. a. O. Bd. I S. 452, Fuld a. a. O. S. 533 u. RGS. 4/14.

[11]) vergl. Troitzsch a. a. O. S. 13.

[12]) vergl. Ebermayer a. a. O. Einleitung S. 101 C.

[13]) vergl. Bornhak a. a. O. S. 428.

tribüne eines Parlaments gefallene Beleidigung mit einer außerhalb des Parlaments gegen den betreffenden Abgeordneten geschehenen Beleidigung kompensiert wird (§ 199 StGB.). Weiterhin wird man Notwehr für zulässig halten müssen.[14]) Und schließlich bleibt auch die Strafbarkeit der Teilnehmer, z. B. eines Wählers, der den Abgeordneten zu einer im Parlamente begangenen Beleidigung angestiftet hat, bestehen.[15])

Damit ist aber noch nicht der Umfang des Schutzes gemäß Art. 36 RV. erschöpft. Er gewährt auch die Ausschließung der dienstlichen, d. h. disziplinarischen Verfolgung von Beamten, Soldaten und Geistlichen. In Betracht kommen kann dies natürlich nur dann, wenn eine Disziplinargewalt, sei es des Reichs, eines Landes oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft besteht, in deren Dienst der Abgeordnete stehen muß. Es gilt daher das Verbot der disziplinarischen Verfolgung für die Geistlichen nur insoweit, als sie Beamte einer solchen Religionsgesellschaft sein müssen, die die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzt. Denn nur deren Funktionäre sind als öffentliche Beamte anzusehen.[16]) Schließlich wird auch ein „sonstiges zur Verantwortung-Ziehen" außerhalb der Versammlung durch die Vorschrift unmöglich gemacht. Mag es sich dabei um ein polizeiliches Einschreiten, ein staatsanwaltliches (vorbereitendes) Ermittlungsverfahren, Zeugniszwangsverfahren oder ehrengerichtliche Verfahren durch Anwalts-, Aerzte- und sonstige berufsständische Kammern, deren Satzung obrigkeitlich festgelegt ist oder doch bestätigt werden muß, handeln. Dagegen sind solche Eingriffe gestattet, die nicht obrigkeitlicher Natur sind, mögen sie auch politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Natur sein. Hierunter fallen u. a. die Aufforderung seitens der Fraktion zur Niederlegung des Mandats oder die Entlassung des Abgeordneten als Angestellter oder Arbeiter, auch der gesellschaftliche Boykott. Bestritten ist, ob unter das Verbot der gerichtlichen Verfolgung auch die Inanspruchnahme des Abgeordneten auf Grund bürgerlichrechtlicher Vorschriften (z. B. gemäß § 824 BGB.) fällt. Geht man davon aus, daß die Immunität ursprünglich zu dem Zwecke geschaffen worden ist, eine disziplinar- und strafrechtliche Verfolgung auszuschließen, so muß man zu der Zulässigkeit einer Zivilklage kommen. Aber auch der zuvor erörterte Grundsatz, die Immunitätsvorschriften eng

---

[14]) vergl. noch dazu Troitsch a. a. O. S. 90.
[15]) vergl. Frank, a. a. O, Anmerk. IV zu § 11.
[16]) vergl. Anschütz, a a. O. Anmerk, 2 zu Art. 39 und Stier-Somlo a. a. O. S. 576 B.

auszulegen, muß zu dem gleichen Ergebnisse führen, besonders wenn man berücksichtigt, daß diese Vorschriften nur eine Beschränkung der öffentlich-rechtlichen d. h. obrigkeitlichen Gewalt darstellen, keineswegs aber einen Eingriff in privatliche Verhältnisse wollen, weshalb ja auch Maßnahmen wirtschaftlicher Natur von privater Seite, wie bereits erörtert, zulässig sind.[17]) Zum Schluß ist noch zu bemerken, daß der Schutz in zeitlicher Beziehung unbegrenzt ist, er gilt auch über die Dauer der Abgeordneteneigenschaft hinaus, also auch nach Ablauf der Sitzungsperiode und nach Ablauf der Wahlperiode.

Nach dieser Darlegung des zur Zeit geltenden Rechts soll nun noch ein kurzer Ueberblick über die geschichtliche Entwicklung des Immunitätsprivilegs gegeben werden. Dazu muß man von der Einrichtung der Parlamente als Voraussetzung für die Entwicklung der Immunitätsrechte ausgehen. Mit deren Werden und allmählichem Ausbau hat sich auch die Sonderstellung der Mitglieder dieser Parlamente entwickelt. Grundsätzlich wird man zwar sagen können, daß die Parlamente der Jetztzeit, wie sie in den meisten Staaten der Welt heute bestehen, keine direkt auf früheren Einrichtungen sich aufbauende Gebilde sind, sondern wohl als Neuschöpfungen bezeichnet werden müssen.[18]) Doch läßt sich nicht verkennen, daß zwar Form und Inhalt der Institution mannigfach gewechselt haben, aber der Grundgedanke, verfassungsmäßige Beschränkung der Herrschergewalt durch Teilnahme der Beherrschten an der Ausübung der Staatsgewalt, zu allen Zeiten derselbe geblieben ist. So haben die meiste Aehnlichkeit mit den heutigen Parlamenten im alten Deutschen Reiche die Landstände gehabt. „Seit der Mitte des 13.,[19]) noch bestimmter seit dem Anfange des 14. Jahrhunderts, suchten die deutschen Landesherren die Vielheit ihrer ungleichartigen Befugnisse, welche sie über Land und Leute ihrer Gebiete ausübten, in den einheitlichen Begriff der Landeshoheit umzugestalten. In paralleler Bewegung mit dem Entwicklungsgange der Landeshoheit schlossen sich nun diejenigen Klassen des Landes ständisch zusammen, welche hergebrachte oder verbriefte Rechte dem Landesherrn gegenüber zu vertreten hatten. So entstehen schon seit dem

---

[17]) So: Troitzsch a. a. O. S. 67, vergl. noch Kiesow a. a. O. S. 870, Frank a. a. O. Anmerk. 3 zu § 11 StGB., Anschütz a. a. O. Anmerk. 2 zu Art. 36 RV., Fuld a. a. O. S. 536/538, Giese a. a. O. Anmerk 4 zu Art. 36 RV. und Hatschek a. a. O. S. 451 Bd. I.

[18]) vergl. Schulze a. a. O. Bd. I, Seite 445.

[19]) vergl. Hubrich I, a. a. O. S. 147.

13. Jahrhundert Ritter- und Städtebündnisse in den einzelnen Territorien, deren Ziel Bewahrung und Vermehrung ihrer ständischen Rechte ist. Bei irgend einem äußern Anlasse, z. B. einer Steuerforderung, einer Freiheitsverletzung von seiten des Landesherrn, einer beabsichtigten Landesteilung, treten dann die in sich geschlossenen Stände zu einer Tagung zusammen, welche oft zunächst nur zeitlich eingegangen, allmählich zu einer dauernden erblichen Vereinigung wird." Teilweise waren ihre Rechte (Stellung und Aufgabe) durch „Landesverträge" gesichert, teilweise nicht.[20])

Was nun aber die Rechtsstellung der einzelnen landständischen Mitglieder auf den landständischen Tagungen anbetrifft, — und dies interessiert allein für die vorliegende Arbeit, weil darin die Anfänge der Immunität zu erblicken sind, — so waren zur Zeit des alten Deutschen Reichs diejenigen, welche als Vertreter von Stadtgemeinden und Stiftern das Recht auf Sitz und Stimme genossen, als Bevollmächtigte allerdings an die Weisungen ihrer Machtgeber gebunden und diesen gegenüber für die Befolgung der erhaltenen Instruktionen verantwortlich. Abgesehen von dieser Bindung einzelner landständischer Mitglieder sprach man aber auch schon zur Zeit des alten Deutschen Reichs von einer Freiheit der landständischen Stimme, und zwar selbst im 18. Jahrhundert, als die Erinnerung an jene Zeit, wo die Landstände als ein relativ gleichberechtigter Faktor neben den Landesherren gestanden hatten, fast ganz erloschen war, und man die Landstände „in corpore und einzeln" als Untertanen des Landesfürsten anzusehen pflegte.[21]) Freilich war die Freiheit der landständischen Stimme mit dem modernen Grundsatze der absoluten parlamentarischen Redefreiheit nicht identisch. Ihr Inhalt bestand darin, daß das einzelne landständische Mitglied seine ständische Tätigkeit nicht nach dem persönlichen Belieben des Landesherrn oder der jeweiligen Regierung einzurichten habe, daß es vielmehr — sofern nicht eine bestimmte Weisung eines das landständische Recht erst verleihenden Machtgebers vorliege, — bei Führung der landständischen Stimme allein den Geboten der eignen redlichen Ueberzeugung und Ueberlegung, insbesondere in Anbetracht des allgemeinen Besten des Landes, folgen dürfe. Das landständische Mitglied galt innerhalb der landständischen Kompetenz zu allen Abstimmungen, Anträgen, Vorschlägen und Aeußerungen für berechtigt, die

[20]) vergl. Schwedler a. a. O. S. 7, § 3.
[21]) vergl. J. J. Moser a. a. O. S. 839.

es nach freiem redlichen Ermessen für durch die konkrete Sachlage gerade geboten erachten würde. Nur dann galt das landständische Mitglied nicht für geschützt, wenn es auf einem außerhalb der landständischen Kompetenz liegenden Gebiete tätig wurde, oder wenn es durch die Form seiner Aeußerungen, insbesondere durch gehässige, sachlich nicht gerechtfertigte und mit der angenommenen Untertanenpflicht der landständischen Mitglieder nicht zu vereinbarende Redewendungen gegenüber dem Landesherrn und der Regierung verriet, daß eine redliche Ueberzeugung die Führung der landständischen Stimme nicht begleite. Die Freiheit der landständischen Stimme bestand also zur Zeit des alten Deutschen Reichs im Grunde nur insoweit, als überhaupt in jedem Staate eine das Maß der dem Privatmanne zustehenden Redefreiheit übersteigende Aeußerungsfreiheit der Träger öffentlicher Funktionen vorkommt.[22])

Die Immunität im modernen Sinne entstand in Deutschland erst mit dem Entstehen der einzelnen Verfassungen, und hier war die Immunität auch nicht immer gleich. Vorbildlich war wie für alle anderen europäischen Verfassungen die berühmte englische "declaration of rights" von 1689, deren Artikel 9 lautete: "The freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not be empeached or questioned by any other court or place out of parliament."[23]) Doch wurde in Deutschland nicht an die Entwicklung der Parlamentsprivilegien in England angeknüpft, sondern an die Frankreichs und Belgiens. So knüpfte die süddeutsche und teilweise mitteldeutsche (z. B. Sachsen) an den Standpunkt der franz. Charte von 1814 an, und zwar an deren Artikel 52: „Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi, arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite", während die Entwicklung in Preußen und im neuen Deutschen Reich sich an die Umarbeitung der juristischen Formeln anschließt, welche die belgische Verfassung an den französischen Rechtssätzen vorgenommen hat. Art. 44 und 45 der belgischen Verfassung sind fast wörtlich als Art. 84 der alten preußischen Verfassungsurkunde übernommen worden. Auch die Weimarer Verfassung hat im wesentlichen die Immunitätsprivilegien aus der Bismarck'schen Verfassung, zum Teil in wörtlicher Anlehnung an sie übernommen. So entspricht der hier in Betracht kommende

---

[22]) vergl. Hubrich I a. a. O. S. 147 u. Kopenhagen a. a. O. S. 2, § 2.
[23]) Schwedler a. a. O. S. 7 ff. u. Sontag a. a. O. S. 2.

Art. 36 RV. — von der Ausdehnung auf die Landtagsmitglieder abgesehen — wörtlich dem Art. 30 der alten Reichsverfassung von 1871.[24])

C. 2. Hauptteil.

Die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand.

Bevor direkt auf diese Frage eingegangen werden kann, soll zuvor ein Versuch gemacht werden, den Begriff des Beamten und zwar insbesondere den des Berufsbeamten zu erörtern. Eine solche Begriffsbestimmung kann nicht ohne weiteres gegeben werden. Sie ist auch, wie allgemein anerkannt,[25]) in keinem der verschiedenen Beamtengesetze niedergelegt. Man bestimmt daher den Beamtenbegriff nur nach einzelnen Merkmalen. Das Hauptmerkmal ist unbestritten das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, in dem die Beamten zum Staate stehen, und bezeichnet[26]) daher als Beamte solche Personen, die einem politischen Gemeinwesen (Reich, Staat, Kommunalverband) kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind. Gleichgültig dabei ist es,[27] welcher Art die Dienste sind, die die Beamten leisten müssen. Für die Berufsbeamten insbesondere kommt noch weiter in Betracht,[28]) daß sie diejenigen Beamten sind, die aus dem öffentlichen Dienste ihren Lebensberuf machen. Nur bei diesen Beamten ist das volle Beamtenverhältnis vorhanden, denn nur sie haben die Verpflichtung, keinerlei Nebengeschäfte zu treiben, nur sie besitzen Anspruch auf Gehalt und Pension. Bei diesen Beamten hört auch das besondere Verhältnis zum Staate nicht auf, wenn die Verwaltung des von ihnen eingenommenen Amtes ihr Ende erreicht. So können unter gewissen Voraussetzungen Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden; dann erscheinen sie trotz ihrer Inaktivität doch immer als Beamte und haben als solche die Verpflichtung, jederzeit wieder in den Dienst einzutreten. Es

---

[24]) Hatschek a. a. O. Bd. I, S. 442 ff.
[25]) vergl. Brand a. a. O. S. 1.
[26]) vergl. Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. 2 S. 573.
[27]) vergl. Laband a. a. O. S. 432 Anmerk. 1 u. Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. 2 S. 573.
[28]) vergl. ders. a. a. O. S. 574.

sind dies besonders die sog. politischen Beamten, doch soll die weitere Erörterung des Begriffs und der Bedeutung der politischen Beamten einem kommenden Abschnitt der Arbeit vorbehalten werden. Aus diesen Ausführungen kann man schon entnehmen, daß zum Beamtenbegriff nicht notwendig die Ausübung oder das Innehaben eines Amtes gehört. Ebenso überflüssig, wenn auch allgemein vorhanden, sind für die Begriffsbestimmung die Anstellung auf Lebenszeit, — sie wird zwar von der Reichsverfassung (Art. 129 I) grundsätzlich gefordert, — auch die Besoldung und die Vereidigung, wenn auch alle drei Merkmale gerade für die Gruppe der Berufsbeamten notwendig sind.

Nach den Feststellungen über die verschiedenen Merkmale des Beamtenbegriffs noch ein Wort über die Pflichten der Beamten. Diese sind neben der Hauptpflicht der ordnungsmäßigen Erfüllung ihrer Amtsobliegenheiten die Treue- und Gehorsamspflicht gegenüber dem Staate bezw. ihren Vorgesetzten.[29]) Neben diesen Pflichten, die ja mit ihrem Amte eng verbunden erscheinen, liegt den Beamten noch die Beobachtung eines achtungs- und vertrauenswürdigen Verhaltens auch außerhalb ihres Amtes ob. Zur Erzwingung der Erfüllung aller dieser Verpflichtungen und Ahndung von Verstößen gegen sie, insbesondere wenn es sich um Verfehlungen handelt, gegen die strafrechtlich, z. B. als Amtsdelikte i. S. des Reichsstrafgesetzbuches nicht eingeschritten werden kann, stehen die Beamten unter einem besonderen Recht, dem Disziplinarrecht oder wie man es heute in neueren Entwürfen nennt, dem Dienststrafrecht. Auch auf diesem Gebiet fehlt es ebenso wie im übrigen Beamtenrecht an einer einheitlichen Regelung; es gibt dafür verschiedene Gesetze für die einzelnen Beamtengruppen, so das preußische Disziplinargesetz vom 7. Mai 1851 für die richterlichen Beamten und das für die nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852; das Disziplinarrecht für die Reichsbeamten ist im Reichsbeamtengesetz vom 18. Mai 1907 geregelt, während die Regelung für die preußischen Kommunalbeamten im preußischen Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 getroffen ist. Das Disziplinarrecht ist als Folge des Gewaltverhältnisses zu bezeichnen, in dem der Beamte zum Staat steht. Der Staat muß in der Lage sein, ungeeignete und unwürdige Beamte jederzeit zu bestrafen und gegebenenfalls aus dem Beamtenkörper zu entfernen. Das hauptsächlichste und energischste Mittel bei Betätigung dieser

[29]) vergl. Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. 2 S. 591 ff.

staatlichen Selbsthilfe ist die Disziplinarstrafe.[30]) Sie dient nicht der Allgemeinheit, sondern wird lediglich im Interesse des Staats als Dienstherrn an der Reinhaltung und guten Arbeit des Beamtenapparates verhangen.[31])

Neben dieser dienststrafrechtlichen Entfernung von Beamten aus ihrem Amt bei Verstößen gegen ihre Pflichten ist noch eine andere Möglichkeit geschaffen worden, gewisse Beamte aus ihrem Amt zu entfernen, ohne daß ihnen irgend welche Verfehlungen zur Last fallen. Es ist dies die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, die für die sog. politischen Beamten in Frage kommt. Es fragt sich, wen man unter den politischen Beamten zu verstehen hat. Nach den Motiven (zum DiszGes. von 1852)[32]) sollen politische Beamte diejenigen Beamten sein, die entweder in Beziehung auf die innere oder äußere Politik als die eigentlichen Organe der Staatsregierung vorzugsweise zu betrachten sind, oder die einen solchen Beruf haben, daß der Regierung notwendig ein mehr unmittelbarer Einfluß auf ihre Amtstätigkeit zustehen muß, damit in wichtigen Zweigen der Verwaltung die notwendige Einheit und Kraft gesichert bleibe. Denn würde es keine Möglichkeit geben, dergleichen Beamte, solange sie sich nichts eigentlich Strafbares zu schulden kommen lassen, oder solange sie nicht völlig dienstunfähig geworden sind, mit Bewilligung eines angemessenen, ihren anständigen Lebensunterhalt sichernden Wartegeldes einstweilen in den Ruhestand zu versetzen, so würde die unerläßliche Harmonie der Regierungstätigkeit nur in sehr ungenügendem Maße zu erzielen sein, und die Ministerverantwortlichkeit niemals eine Wahrheit werden können.[33]) Da das Wort „politische Beamte" erkennen läßt, daß hier die politische Gesinnung der Beamten von Bedeutung ist, ist es verständlich, daß es politische Beamte erst seit der Zeit geben kann, in der politische Parteien im heutigen Sinne entstanden sind. Es ist dies die Zeit seit 1848. Als man damals die Gruppe der politischen Beamten schuf, wollte man ursprünglich im Interesse der betroffenen Beamten handeln. Es gab im Jahre 1848 Beamte, die unter den veränderten Verhältnissen nicht bleiben wollten und nach ihren Anschauungen auch nicht bleiben konnten. Um diese Beamten nicht zu zwingen, aus bitterster Not ganz wider ihren

---

[30]) vergl. Schöne a. a. O. S. 224.
[31]) „ ders. S, 246.
[32]) „ Anlagen zu den Verhandlungen der II. Kammer von 1850/51, Aktenstück Nr. 14.
[33]) vergl. Arndt II a. a. O. S. 445.

Willen zu bleiben und um der Regierung billigerweise deren Entlassung zu ermöglichen, ergingen die Verordnungen aus dem Jahre 1848, welche die Befugnisse der Behörden zur beliebigen einstweiligen Versetzung von Beamten in den Ruhestand außerhalb eines Disziplinarverfahrens unter Gewährung von Wartegeld für bestimmte Fälle festlegte.[34]) Denn seit dieser Zeit waren die Regierungen wenigstens teilweise von der Mehrheit der Volksvertretungen abhängig geworden. Bei wechselnden Mehrheiten war damit auch die politische Richtung der Regierungen wechselnd geworden, und die einzelnen Minister mußten zur wirksamen Unterstützung ihrer eignen Politik auch die geeigneten Gehilfen haben. Sie konnten also keinen Beamten gebrauchen, der in seiner politischen Gesinnung der Regierungspolitik feindlich oder auch nur passiv gegenüberstand; sie mußten von den Beamten eine positive Unterstützung ihrer Politik erwarten.

Die politischen Beamten haben demnach auch noch die besondere Pflicht, die ihnen bekannten Anschauungen der Regierung zu vertreten und zu fördern; sie dürfen die Pläne der Regierung nicht auf Grund ihrer persönlichen Meinungen erschweren.[35]) Erfüllen diese Beamten diese besonderen Verpflichtungen nicht, so müssen sie es sich gefallen lassen, aus ihrem Amt entfernt zu werden. Diese Verpflichtung konnte auch nur auf einen Teil der Beamten erstreckt werden, denn sonst würde jeder Wechsel der Regierung mit einem Wechsel des Beamtenapparates verbunden sein. Das ist neben der finanziellen Unmöglichkeit mit dem Interesse des Staates an unabhängigen Beamten und an der ungestörten Arbeit des Verwaltungsapparates unvereinbar. Es sind daher nur die höchsten Beamten als Leiter von wichtigen Behörden und die sonst nach außen hin mehr in Erscheinung tretenden Persönlichkeiten als politische Beamte bestimmt worden. Ihre gesetzliche Grundlage findet diese Reglung heute für die Reichsbeamten im § 25 des Reichsbeamtengesetzes und im Artikel IV des Gesetzes vom 21. Juli 1922 (RGBl. I S. 590),[36]) wo die politischen Beamten auch aufgezählt sind; für die preußischen Beamten ist heute die Verordnung vom 26. Februar 1919 in der Fassung des Gesetzes vom 31. Dezember 1922 (die sog. Wartegeldverordnung) und

---

[34]) vergl. Arndt II a. a. O. S. 445.

[35]) vergl. den Beschluß des preuß. Staats-Ministeriums v. 31. 8. 99 (MBl. S. 301).

[36]) vergl. auch § 149 der Gerichtsverfassungen.

das Gesetz vom 4. Juli 1923 maßgebend.[37]) Fehlt also diesen Beamten die Uebereinstimmung ihrer Gesinnung mit der der Regierung, so werden sie aus ihrem Amt entfernt, zur Disposition gestellt. Was die Rechtsstellung des zur Disposition gestellten Beamten betrifft, so wird gesagt,[38]) die Stellung zur Disposition (Versetzung in den einstweiligen Ruhestand) nehme zwar dem Beamten sein Amt, aber nicht seine Beamteneigenschaft. Der zur Disposition gestellte Beamte habe die Verpflichtung, jederzeit wieder ein Amt zu übernehmen, er behalte alle Pflichten des Beamten, welche nicht mit der aktiven Dienstführung zusammenhingen und unterliege daher auch der Beamtendisziplin. Als Gegenleistung gewähre ihm der Staat fortdauernd den Lebensunterhalt, nicht in der Form des Ruhegehaltes, sondern in der des Wartegeldes. Das Wartegeld ist in der Regel höher bemessen als die Pension.[39]) Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgt heute durch Beschluß des Staatsministeriums, soweit es sich um preußische Beamte, durch die oberste vorgesetzte Reichsbehörde, wenn es sich um Reichsbeamte handelt[40]). Nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung liegt die Beschlußfassung darüber im freien Ermessen der obersten Staatsbehörde. Dies ist allerdings neuerdings bestritten worden. So behauptet Erythropel,[41]) es müsse gefordert werden, daß ein positives Verhalten des politischen Beamten, auf Grund dessen man erkennen könnte, daß der Beamte ein Gegner der jeweils herrschenden Regierung sei, vorliegen müsse, um ihn auf Grund des § 3 Abs. I der Wartegeld-VO. in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.[42]) Denn auch früher bei Bestehen des § 87 Ziff. 2 des Disz.-Ges. von 1852 sei diese Maßnahme zur Entfernung politischer Beamter fast nur dann angewandt worden, wenn Tatsachen vorgelegen hätten, aus denen hervorgegangen sei, daß der Beamte die Politik der Regierung mitzumachen ablehnte. Der § 3 der VO. vom 26. 2. 1919 sei nunmehr an die Stelle des § 87 Ziff. 2 l. c. getreten. Das Erfordernis des Vorliegens eines positiv feindlichen Verhaltens könne man aus dem durch die Novelle vom 31. 12. 1922 dem § 3 hinzugefügten Absatz II entnehmen, der

[37]) Früher § 87 des Disz. Ges. vom 18. 5. 1852.

[38]) vergl. Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. 2 S. 631.

[39]) „ Brand a. a. O. S. 261 ff.

[40]) Dies ist nach § 4 des Uebergangsgesetzes vom 4. März 1919 der Reichspräsident.

[41]) vergl. Erythropel a. a. O. S. 651.

[42]) Erythropel spricht hier nur in Beziehung auf preußische Beamte.

ausdrücklich erkläre, daß „im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform" die Versetzung der Beamten in den einstweiligen Ruhestand verfügt werden könne. Es sei damit ausdrücklich die Gefährdung der Sicherheit der verfassungsmäßig festgelegten Staatsform zur Voraussetzung für die Entfernung politischer Beamter aus ihren Aemtern gemacht worden. Es könne also auf Grund von § 3 Abs. II der VO. vom 26. 2. 1919 gegen politische Beamte nur bei Vorliegen positiver Tatsachen, die gegen ihre Verfassungstreue sprechen, vorgegangen werden. Es stehe also der Regierung nicht das Recht zu, in Fällen, wo solche Tatsachen fehlten, von ihrem Recht der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand Gebrauch zu machen. Ein solches Vorgehen wäre sonst ungesetzlich. Dieser Meinung ist Corsing[48]) entgegengetreten, indem er ausführt, es sei durchaus nicht richtig, daß nach der Verordnung vom 26. 2. 1919 die Staatsregierung nur dann die Berechtigung habe, politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, wenn durch sie die Sicherheit der verfassungsmäßigen Staatsform gefährdet sei. In Abs. I der VO. sei ausdrücklich bestimmt, daß die dort bezeichneten Beamten jederzeit einstweilig in den Ruhestand versetzt werden könnten. Diese Bestimmung, die dem § 87 des preuß. Disz.-Ges. von 1852 und dem § 25 des Reichsbeamtengesetzes entspreche, enthalte mit keinem Wort eine Verpflichtung der Staatsregierung, die Gründe offenzulegen, aus denen sie von ihrem Recht der Zur-Disposition-Stellung politischer Beamter Gebrauch gemacht habe. Aber auch aus dem Abs. II des § 6 der VO. vom 26. 2. 1919, durch den die materielle Bestimmung des § 87 Abs. II des Disz.-Ges. von 1852 dahin ergänzt worden sei, daß außer den im Abs. I des § 3 der VO. genannten Beamten auch noch einige andere jederzeit einstweilig in den Ruhestand versetzt werden könnten, sei eine Verpflichtung der Staatsregierung nicht herzuleiten, eine konkrete Rechtfertigung ihrer Gründe für eine Versetzung dieser politischen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zu geben. Die Vollmacht für diesen Verwaltungsakt sei der Regierung blanko erteilt worden, indem zur Voraussetzung einer derartigen plötzlichen Verabschiedung nur das Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform gemacht worden sei. Es seien irgendwelche Einschränkungen oder Bedingungen, an die das Recht der Staatsregierung zur

---

[48]) vergl. Corsing a. a. O. S. 771.

Entfernung von Beamten, die ihr für ihre Arbeit nicht mehr geeignet erschienen, geknüpft wäre, in der Verordnung vom 26. 2. 1919 nicht vorgesehen. Nach dieser Meinung, die auch bereits der Verfasser vertreten hat, ist also nicht notwendig, daß der in den einstweiligen Ruhestand zu versetzende Beamte erst einen öffentlichen Beweis seiner anderweitigen Gesinnung erbringen muß, bevor er von der Regierung ersetzt werden kann. Es genügt vielmehr schon, wenn die leitende Staatsbehörde Zweifel an der politischen Gesinnung hat, um ihn aus seinem Amte zu entfernen. Ja, es genügt für die Zulässigkeit dieser Maßnahme der Grund, daß man mit einem andern Beamten lieber arbeiten will.[44]) Es ist aber auch weiterhin keineswegs erforderlich, den Grund der Maßnahme auch nur dem Beamten bekannt zu geben. Zwar wurde bei der Beratung des Reichsbeamtengesetzes beantragt, die Regierung habe in dem Bescheide, in dem sie dem Beamten die einstweilige Versetzung in den Ruhestand mitteile, die Gründe für diese Maßregel anzugeben. Der Antrag wurde aber nicht angenommen, weil man eben sagte, eine solche Maßregel habe in dem alleinigen uneingeschränkten und diskretionären Ermessen der Regierung zu liegen.[45]) Ein Rechtsmittel gegen diese Maßnahme der Regierung hat der davon betroffene Beamte nicht, und zwar schon aus dem Gesichtspunkte heraus, daß ja die Beamten überhaupt keinen Anspruch haben, in ihren Aemtern zu verbleiben.[46]) Denn die Regierung kann theoretisch jederzeit auch einem nichtpolitischen Beamten das von ihm verwaltete Amt wegnehmen. Der Beamte befindet sich dann aber nicht in dem Zustand, den man für gewöhnlich unter dem einstweiligen Ruhestand (mit Gewährung von Wartegeld) versteht. Im letzteren könnte er sich nur dann befinden, wenn seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gesetzlich gestattet wäre. Es bezieht daher der Beamte ohne Amt sein volles Gehalt weiter. Dies dürfte auch der Grund sein, weshalb praktisch einem nichtpolitischen Beamten gegenüber die Regierung das angegebene Recht nicht anwenden wird.

Nach diesen Darlegungen über den Beamtenbegriff, insbesondere den des politischen Beamten soll abschließend noch ein kurzer Ueberblick über die Entwicklung des modernen Beamtentums gegeben werden. Dessen Ursprung

[44]) So Arndt I a. a. O. S. 651.
[45]) vergl. Arndt II a. a. O. S. 445.
[46]) „ Brand a. a. O. S. 23, Klüber a. a. O. S. 221. A. M. Preuß a. a. O. S. 101.

kann nicht im Altertum gesucht werden, denn die Stadtstaaten des griechischen Altertums kannten keine Berufsbeamten wie die heutigen Staaten.[47]) Die Funktionen wurden dort ehrenamtlich und ohne besondere Berufsausbildung ausgeübt. So konnte z. B. in dem demokratischen Athen zur Zeit des Perikles grundsätzlich jeder freie Volksgenosse durch das Los zum Beamten gewählt werden, wie es dieses System auch heute noch in den Vereinigten Staaten von Nordamerika gibt, wo die Beamten durch Wahl berufen werden. Aus denselben Gründen unbrauchbar als Ausgangspunkt für die Entwicklung des Beamtentums ist die Zeit der römischen Republik und der ersten Kaiserzeit. Die[48]) Entwicklung eines eignen Staatsdiener- oder Beamtenstandes gehört der Neuzeit, insbesondere den beiden letzten Jahrhunderten an. Auch noch dem Territorialstaate des Mittelalters war mit dem Begriffe des Staatsamtes ein berufsmäßiger Staatsdienerstand fremd. Als Wendepunkt kann man die Zeit bezeichnen, als das Landesfürstentum sich zu einer selbständigen Staatsgewalt zu entwickeln begann. Nunmehr reichten die Dienste der Vasallen und Ministerialen nicht mehr aus, um eine ordnungsmäßige Regierung des Landes zu gewährleisten. Der Landesherr nahm statt ihrer „fürstliche Diener“ in Dienst, die er aus allen Lebenskreisen nach Gefallen wählte, und die für die Ausübung seiner Hoheitsrechte ihm am geeignetsten erschienen. Die Zahl der landesherrlichen Beamten war jedoch in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts noch gering, da die lokalen Gewalten der Gemeinden und Gutsherren noch lange ihr eignes Beamtentum besaßen. Ein dem Lande angehöriger Beamtenstand hatte sich noch nicht gebildet, denn Edelleute und Gelehrte verpflichteten sich bald diesem, bald jenem Fürsten auf eine Reihe von Jahren unter bestimmten Bedingungen zum Dienste. Auch war dieses Verhältnis keineswegs das heutige öffentlich-rechtliche, sondern es war lediglich ein privatrechtliches Dienstverhältnis, das je nach den besonderen Abmachungen von beiden Teilen nach kürzerer oder längerer Zeit wieder gelöst werden konnte.[49]) Anstellungen auf Lebenszeit waren selten. Erst als sich die Landeshoheit allmählich zur modernen Staatsgewalt entwickelte, verloren die Dienste der Beamten ihren privat-

---

[47]) vergl. Staatslexikon a. a. O. S. 699 Bd. I.

[48]) „ für die folgenden Ausführungen Schulze a. a. O. S. 309 ff. (teilweise wörtlich entnommen).

[49]) vergl. Brand a. a. O. S. 1.

rechtlichen Inhalt. Das Beamtenverhältnis wurde nicht mehr durch einen privatrechtlichen Dienstvertrag, sondern durch einen einseitigen Akt der im absoluten Herrscher verkörperten Staatsgewalt begründet.

Gesetzliche Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Beamten konnten sich daher auch erst entwickeln, als das Beamtentum sich zu einem eignen Berufsstande entwickelte und die Beamten begannnen, in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zum Staate zu treten. Es kamen schon im 16. Jahrhundert in einzelnen Gebietsteilen gesetzliche Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Beamten vor,[50]) doch vollzog sich die allmähliche Umwandlung in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis erst später, z. B. in Preußen im 17. Jahrhundert seit der Zeit des Großen Kurfürsten; aber als der eigentliche Schöpfer eines berufsmäßigen preußischen Beamtenstandes ist erst König Friedrich Wilhelm I. zu bezeichnen. Er erließ gesetzliche Bestimmungen, die bereits eine berufsmäßige Vorbildung für die Bekleidung der meisten Aemter vorschrieben. Erst später folgten Bestimmungen, die den Schutz der Beamten gegen willkürliche Entlassung und allmähliche Anerkenunng ihrer Pensionsberechtigung betrafen.[51]) Die erste zusammenfassende gesetzliche Regelung des Beamtenverhältnisses enthielt das preußische Allgemeine Landrecht im Teil II, Titel 10 „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staats". Ihm folgte die bayrische Hauptlandespragmatik vom 1. 1. 1805 „über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt". Im Anschluß an die angegebenen beiden Gesetze hat im Laufe des vorigen und gegenwärtigen Jahrhunderts in allen deutschen Staaten eine eingehende Normierung der Rechtsgrundsätze über den Staatsdienst stattgefunden.[52])

---

[50]) vergl. Rosenthal a. a. O. S. 552 ff.
[51]) „ Brand a. a. O. S. 2.
[52]) „ Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. 2, S. 565.

D. 3. Hauptteil.

Kann ein politischer Beamter als Abgeordneter in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden aus Gründen, die in seiner Abgeordnetentätigkeit liegen?

Nach der Erörterung der beiden für diese Arbeit in Frage kommenden Hauptbegriffe der parlamentarischen Immunität und der politischen Beamten kann jetzt auf das eigentliche Problem eingegangen werden, dessen Formulierung als Ueberschrift dieses Teils wiedergegeben ist. Es muß sich demnach um einen politischen Beamten handeln, der zugleich die parlamentarische Immunität als Abgeordneter besitzt. Es ist ohne weiteres einzusehen, daß ein solcher Zustand zu Mißhelligkeiten führen kann. So braucht nur ein politischer Beamter im Reichstag oder einem der verschiedenen Landtage auf irgend eine Weise seine von der der Regierung abweichende Meinung kundzutun, sei es durch Abstimmung gegen eine Vorlage der Regierung oder durch eine Rede, die eine ablehnende Stellungnahme deutlich erkennen läßt. Darf nun die Regierung an ihm deswegen, weil er als politischer Beamter jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, diese Maßregel vollziehen? Es ist nicht zu leugnen, daß eine solche Handlungsweise der Regierung mit einer dienstlichen Verfolgung, die im Art. 36 RV. ausdrücklich verboten ist, eine gewisse Aehnlichkeit hat. Es ist daher Aufgabe der folgenden Darstellung zu untersuchen, ob dies wirklich der Fall ist, und wie sich in einem solchen Falle die Rechtslage gestaltet. Es erscheint zu diesem Zweck angebracht, zunächst zu erörtern, ob es nicht überhaupt bedenklich gewesen ist, Beamte, die die ausführenden Organe der Regierung eines Staats sein sollen, als Abgeordnete für die Parlamente zuzulassen, wo sie auch in die Lage versetzt werden können, bei pflichtmäßiger Ausübung ihres Abgeordnetenberufes gegen ihre Regierung, deren Anordnungen sie auszuführen haben, aufzutreten. Es ist daher leicht verständlich, daß man zuerst Beamten die passive Wählbarkeit nicht zugestehen wollte. So läßt z. B. die belgische Verfassung eine Vereinigung der Beamtenstellung mit dem Abgeordnetenberufe nicht zu. Als Begründung wurde angeführt,[53]) daß die Funktionen eines Kammermitgliedes

[53]) vergl. Vauthier a. a. O. S. 44.

und die Ausübung eines besoldeten Staatsamtes unvereinbar seien. Von dieser Regel sei nur das Amt des Ministers ausgenommen. Die vom Staat besoldeten Beamten und Angestellten könnten zwar zu Abgeordneten gewählt werden, müßten aber vor der Eidesleistung zwischen dem parlamentarischen Mandat und ihren Funktionen und Aemtern wählen. Im Falle der Ernennung zum Minister verliere aber das diese Stellung annehmende Kammermitglied seinen Sitz in der Kammer und könne dort seine Tätigkeit erst kraft einer neuen Wahl wiederaufnehmen.

Dagegen war in Preußen diese Doppelstellung seit Bestehen der Verfassung möglich. Die alte preußische Verfassung gehörte zu denjenigen Verfassungen, die eine Vereinigung der Eigenschaft als Volksvertreter und als Staatsbeamter zulassen.[54]) Wenn auch nach dieser Verfassung niemand zugleich Mitglied beider Kammern des Landtages sein konnte (Art. 78), so konnte doch ein preußischer Staatsbeamter daneben noch entweder Mitglied des Herrenhauses oder des Abgeordnetenhauses sein. Zwar stand dann eine solche Person innerhalb zweier Pflichtenkreise. Als Kammermitglied hatte sie die verfassungsmäßige Verpflichtung, als Vertreter des ganzen Volkes nach freier Ueberzeugung und ungebunden durch Aufträge und Instruktionen zu stimmen (Art. 83), während sie als Staatsbeamter allen Pflichten dieses Standes unterworfen blieb. Die Verfassung mußte demgemäß darauf bedacht sein, durch gewisse besondere Bestimmungen eine Reinhaltung dieser Abgeordnetenpflichten von Einflüssen, die sich aus der daneben bestehenden Beamtenstellung ergeben konnten, zu sichern. So hatte der Staatsbeamte bereits bei seinem Eintritt in die Beamtenstellung außer dem Eid der Treue und des Gehorsams gegen den König auch „die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung" zu beschwören und bedurfte keines Urlaubs zum Eintritt in die Kammer. Ein Kammermitglied, das nicht Beamter war, verlor Sitz und Stimme in der Kammer, wenn es ein besoldetes Staatsamt annahm, oder — falls es sich um einen Beamten handelte — in ein Amt eintrat, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden war (Art. 78). Nur durch eine neue Wahl konnte er wieder Sitz und Stimme in der Kammer erlangen.

Während also die preußische Verfassung die Doppelstellung von Beamten und Abgeordneten zuließ, wollte

[54]) vergl. Hubrich II a. a. O. S. 35 (Nr. 14).

man bei Gründung des Norddeutschen Bundes für den neuen Reichstag dies nicht zulassen. Der Regierungsentwurf der alten Reichsverfassung enthielt im Art. 21 die Bestimmung, daß Beamte im Dienste eines Bundesstaats nicht wählbar seien.[55]) Fürst Bismarck begründete diese Vorschrift in der Reichstagssitzung vom 28. März 1867 damit, daß eine Lockerung der Disziplin zu befürchten sei, wenn die Möglichkeit zugelassen werde, daß den die Regierung repräsentierenden Ministern die ihnen untergebenen Beamten als Abgeordnete in oppositioneller Haltung entgegentreten könnten. Die Annahme dieser Bestimmung wurde aber vom Reichstag abgelehnt und dafür die dem Art. 78 Abs. 2 der alten preußischen Verfassung entsprechende Vorschrift aufgenommen, daß Beamte zum Eintritt in den Reichstag keines Urlaubs bedürfen. Man hat sich über die vorerwähnten Bedenken hinweggesetzt und den Beamten ebenso wie den übrigen Bürgern des Reichs das Recht der passiven Wählbarkeit verliehen und sie nicht als eine Sonderklasse behandelt. So befindet sich auch diese Bestimmung im Art. 39 Abs. 1 der Weimarer Verfassung. Diese Bestimmung gilt für alle Beamten des Reichs, der Länder und auch der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, da Funktionäre der letzteren im Zweifelsfalle als öffentliche Beamte gelten;[56]) aber auch für die Gruppe der politischen Beamten ist keine Ausnahme gemacht. Diese haben daher trotz ihrer exponierten Stellung die Möglichkeit, ihrer eigenen Regierung bei Meinungsverschiedenheiten mit allen parlamentarischen Mitteln und Gewohnheiten entgegenzutreten.

Es muß nun weiterhin geprüft werden, welche rechtliche Stellung die Abgeordneten haben, die zugleich Beamte sind, ob Einschränkungen oder Erweiterungen der den übrigen Abgeordneten zustehenden Rechte gegenüber diesen Beamten-Abgeordneten notwendig sind. Da die Verfassung in Ansehung der Beamten, die zugleich Abgeordnete sind, keine Ausnahme macht, so müssen diesen die gleichen Schutzvorschriften zugute kommen, die die Verfassung für die Abgeordneten überhaupt gegeben hat, um diesen zu ermöglichen, in Selbständigkeit und Unabhängigkeit nach außen ihrem eigenartigen Berufe nachzugehen. Insbesondere ist auch für sie das Privileg der parlamentarischen Abstimmungs- und Redefreiheit anwendbar, welches im Art. 36 RV. niedergelegt ist.[57]) Es stehen ihnen daher

---

[55]) vergl. Dambitsch a. a. O. S. 412, I.
[56]) „ Anschütz a. a. O. S. 150.
[57]) „ Hubrich II a. a. O. S. 35 (Nr. 14).

alle Rechte zu, die oben unter dem Begriff der parlamentarischen Immunität erörtert worden sind. Für die Beamten-Abgeordneten kommt noch außerdem das Verbot der dienstlichen Verfolgung des Art. 36 RV. in Betracht. Im Sinne dieser Bestimmung ist besonders das Disziplinarverfahren in jeglicher Form zu verstehen, das gegen Beamte eingeleitet werden kann, und dessen Begriff und Zweck schon weiter oben dargelegt worden ist. Eine Dienstverletzung, die zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens berechtigt, kann ja auch darin bestehen, daß der Beamte bei Reden im Parlament sich zu schärferen Worten gegen seinen vorgesetzten Minister hat hinreißen lassen, als sonst im dienstlichen Verkehr erlaubt ist. Vor einer solchen Verfolgung, die im Ergebnisse einer gerichtlichen Strafverfolgung gleichkommen würde, und die in wirtschaftlicher Beziehung für den Beamten schlimmer sein könnte, soll der Beamte als Abgeordneter geschützt werden. Das Recht der parlamentarischen Immunität soll für die Beamten-Abgeordneten nicht durch die Zulassung einer disziplinarischen Verfolgung illusorisch gemacht werden. Es mußte auch die Unabhängigkeit der Beamten in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete gegenüber ihren vorgesetzten Dienstbehörden gesichert werden. [58]) Die Abgeordnetenstellung eines Beamten muß seiner staatsdienstlichen Stellung vorgehen; in der Ausübung von Abgeordnetenbefugnissen darf eine Verletzung staatsdienerlicher Rechtspflichten nicht erblickt werden; die Abstimmung und Aeußerungen eines solchen Beamten dürfen niemals als Dienstvergehen angesehen und geahndet werden. Es können also Beamte als Abgeordnete in ebendemselben Maße, wie sie als Privatleute vor strafgerichtlicher Verfolgung geschützt sein würden, Schutz gegenüber der Disziplinarstrafgewalt beanspruchen. Was hier von den Beamten im allgemeinen gesagt ist, gilt natürlich auch für die Gruppe der politischen Beamten, die ja nur eine kleine Zahl unter der Gesamtheit der Beamten bilden. Falsch würde es sein, das Gegenteil dieser Ausführungen, also den Beamten-Abgeordneten keinen Schutz gegen seine Vorgesetzten zu gewähren, aus der Erwägung herzuleiten, als Abgeordnete seien die Beamten Staatsbürger, und da das Staatsbürgerverhältnis gegenüber dem besonderen Verhältnis der Beamten das allgemeine sei, müsse nun das besondere mit seinen Rechten und Pflichten dem allgemeinen Staatsbürgerverhältnis vorgehen. [59]) Es ist vielmehr festzustellen,

[58]) vergl. Dambitsch a. a. O. S. 462, VI.
[59]) vergl. Rehm a. a. O. S. 112.

daß auch das Abgeordnetenverhältnis ein besonderes ist; der Abgeordnete ist Staatsorgan, nicht ein gewöhnlicher Staatsbürger. Deswegen ist mit diesem Grundsatze hier nichts anzufangen, weil beide Begriffe zueinander gleichgeordnet sind, und es hat auch die Verfassung mit ihrem Verbot der dienstlichen Verfolgung eine solche Schlußfolgerung unmöglich gemacht.[60])

Nach der Feststellung, in welchem Umfange die Beamten-Abgeordneten Immunität beanspruchen können, muß nun die Hauptfrage geprüft werden, ob unter das Verbot der dienstlichen Verfolgung auch das Verbot der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand fällt, wenn sich diese durch ihre parlamentarische Tätigkeit der Regierung gegenüber mißliebig gemacht haben. In der Wissenschaft ist diese Frage noch streitig, während sich die Praxis auf den Standpunkt gestellt hat, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand auch gegenüber einem parlamentarischen Berufsakte zulässig ist. So sind gelegentlich einer Ablehnung der Regierungsvorlage betreffend den Bau des Mittellandkanals im preußischen Abgeordnetenhause im Jahre 1899 eine Anzahl höherer Verwaltungsbeamter, die als Abgeordnete gegen die Vorlage gestimmt hatten, in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden. Seit dieser Zeit besteht der Streit über die Zulässigkeit einer solchen Maßnahme. Eine Reihe von Autoren hat diese Maßregel als durchaus zulässig betrachtet. So schreibt Arndt,[61]) daß die Beantwortung dieser Frage davon abhänge, ob vom Rechtsstandpunkte aus die Zurdispositionstellung eine Maßregel lediglich im Interesse des Staatsdienstes oder eine Maßregel gegen den Beamten sei. Darüber könne aber kein Zweifel bestehen. Denn das Disziplinargesetz von 1852 bezeichne selbst diese Maßregel als eine Verfügung „im Interesse des Dienstes, welche nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens ist“. „Nicht um dem Zurdispositiongestellten wohl oder wehe zu tun, sondern im Interesse des Staates hielt es der Gesetzgeber für geboten, der Staatsregierung das Recht zu geben, bestimmte Beamte ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Ob die Staatsregierung recht oder unrecht hat, ob dem Zurdispositiongestellten die Angelegenheit wichtig oder unwichtig erscheint, ist rechtlich ganz unerheblich.“ Arndt kommt daher bezgl. der Reichsbeamten des Kaiserreichs (dasselbe Ergebnis kommt natürlich auch für die preußischen

[60]) vergl. auch hierzu noch Zucker a. a. O. S. 131.
[61]) „ Arndt I a. a. O. S. 445.

Beamten in Betracht) zu dem Schluß,[62]) daß die Immunität der Abgeordneten dem Rechte des Kaisers zur Dispositionstellung von Beamten nicht entgegenstehe. Solche Beamte, die bei ihrer parlamentarischen Tätigkeit nicht im Sinne des Kaisers tätig seien, werde dieser am allerersten zur Disposition stellen dürfen und müssen. Auch Rehm stimmt der Zulässigkeit der Zurdispositionstellung von Abgeordneten-Beamten zu.[63]) Er begründet diese Stellungnahme damit, daß er sagt, es sei verboten, die Abgeordneten zur Rechenschaft zu ziehen. Wer zur Rechenschaft gezogen werde, erleide dadurch rechtliche Nachteile. Solche seien zwar den zur Disposition gestellten Beamten auferlegt. Sie verlören die rechtliche Eigenschaft von Amtsträgern, und auch ihr Besoldungsanspruch werde geschmälert. Trotzdem liege aber kein Zur-Rechenschaft-ziehen vor. Rechenschaft, Verantwortung im Rechtssinne, werde für Rechtsverletzungen gefordert. Ohne Rechtsverletzung gäbe es keine Verantwortung, und ohne Dienstrechtsverletzung sei auch keine dienststrafrechtliche Verantwortung möglich. Wenn nun ein Beamter infolge oppositioneller Stellungnahme gegen seine Regierung in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sei, so habe der Staat in diesem Verhalten des Beamten weder eine Verletzung der dienstlichen Gehorsamspflicht erblickt, noch ein außerdienstliches Verhalten, das den Beamten des Vertrauens unwürdig mache, das sein Beruf erfordere. Ein Dienstvergehen könne schon deshalb nicht vorliegen, weil nach preußischem Recht, ebenso wie nach Reichsrecht, jede Feststellung eines schweren Dienstvergehens, das den Verlust des Amtes nach sich ziehe, eines vorangehenden, rechtsförmlichen Verfahrens gemäß den in den Disziplinargesetzen niedergelegten Vorschriften bedürfe. Wenn nun zwar die Auferlegung von Dienststrafen verboten sei, so sei aber nicht verboten, wegen der Abgeordnetentätigkeit andere rechtliche Nachteile daran zu knüpfen. Da der rechtliche Nachteil der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand auch Beamten auferlegt werden könne, die keine Dienstpflicht verletzt hätten, so könne die Regierung politische Beamte jederzeit, also aus jedem Grunde, daher auch wegen Abstimmungen und Aeußerungen im Parlamente zur Verfügung stellen. Aus welchem Grunde aber, entscheide das freie Ermessen der Regierung. Es könne kein öffentlicher oder Privatbeamter durch Uebernahme des Abgeordnetenberufs auch nur für die Dauer des letzteren Anspruch auf Unabsetzbarkeit erlangen, sagt

[62]) vergl. Arndt II a. a. O. S. 650.
[63]) „ Rehm a. a. O. S. 112.

Brusa,[64]) und begründet es damit, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand immer nur dann erfolgen könne, wenn auch abgesehen von der Abgeordnetentätigkeit des Beamten die Voraussetzung für diese Maßnahme vorlägen. Diese Dienstgewalt gehe auch dann nicht verloren, wenn dem Beamten ausdrücklich zur Uebernahme des Abgeordnetensitzes Urlaub erteilt worden sei. In der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, führt Geigel[65]) aus, sei höchstens eine Interessen-, nie aber eine Rechtsverletzung zu erblicken, trotzdem damit eine Einkommensbuße verbunden sei. Denn es seien, wie schon Rehm sagte, nur Dienststrafen, nicht aber andere Rechtsnachteile aufzuerlegen verboten. Die Gegner der Kanalvorlage[66]) hätten, auch wenn sie der Volksvertretung nicht angehörten, gemaßregelt werden können; aber selbst wenn bei der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand als einziger Grund nur ihre Tätigkeit in der Volksvertretung angegeben worden wäre, so hätte hierin die Bekundung des mangelnden Vertrauens zur wirksamen Vertretung der Kroninteressen, nicht aber ein abfälliges Urteil über ihre Wahrung der Volksinteressen gelegen, daher auch kein Eingriff in die parlamentarische Unverantwortlichkeit.[67])

Die entgegengesetzte Ansicht, die also die Zulässigkeit dieser Maßnahme verneint, wird von Hubrich vertreten. Da dieser eine ausführliche Begründung seines Standpunktes gegeben hat, so soll auch hier zunächst diese ihrem wesentlichen Inhalte nach dargestellt werden. Hubrich geht davon aus,[68]) — es ist zu berücksichtigen, daß die Schrift 1900 herausgegeben worden ist —, daß man den Sinn des Art. 84 der alten preuß. Verfassung tiefer erforschen müsse. Es ist ihm zu diesem Zweck von großer Bedeutung, daß im Art. 84 l. c. der Artikel 44 der belgischen Verfassung vom 7. Februar 1831 seine Uebersetzung gefunden hat. Es sei ein anerkannter Auslegungsgrundsatz, daß, wenn ein Gesetzgeber eine Norm aus einem anderen Rechtsgebiete angenommen und mit Geltungskraft in dem von ihm beherrschten Rechtsgebiete ausgestattet habe, präsumtiv auch alle Konsequenzen, die die Norm in ihrem ursprünglichen Geltungs-

---

[64]) vergl. Brusa a. a. O. S. 448.

[65]) „ Geigel a. a. O. S. 160 ff.

[66]) „ oben S. 23 der Arbeit.

[67]) „ hierzu noch Meyer-Anschütz a. a. O. Bd. II S. 633 und Bornhak a. a. O. Bd. I S. 427, die beide auf demselben Standpunkte stehen.

[68]) vergl. Hubrich II a. a. O. S. 17.

gebiete besitze, in den neuen Herrschaftsbereich der Norm nach dem Willen des Gesetzgebers mit hinübergenommen seien. Die Rechtslage nach der belgischen Verfassung sei folgende. Die Mitglieder des belgischen Parlaments dürfen weder “être poursuivis“, noch “être recherchés“. Es bedeute aber “être poursuivi“ das unter der Behauptung einer angeblichen Schuld verbotene rechtliche Verfolgtwerden, während “être recherché“ lediglich ein „zur Rede gestellt werden" bedeute, das nicht einmal von der Voraussetzung des Vorhandenseins einer Schuld ausgehe. Es seien daher nach belgischem Recht gegenüber parlamentarischen Berufsakten sogar diejenigen obrigkeitlichen Schritte ausgeschlossen, welche, selbst entfernt davon dem Volksvertreter einen parlamentarischen Berufsakt als Schuld anzurechnen, ganz allein für ihn nur ein „Zur-Rede-stellen", ein „Herantreten an ihn" bedeuten, und mag dies selbst nur zu dem Zwecke eines aufklärenden Berichts geschehen. Es habe nach dem Willen des belgischen sowohl als des preußischen Rechts dem Volksvertreter in keiner Weise „zu nahe getreten werden" sollen. Es ergebe sich daher als Sinn derjenigen belgischen und preußischen Verfassungsartikel,[69]) die die parlamentarischen Berufsäußerungen und Abstimmungen zu sichern bestimmt seien, daß selbst beim Fernbleiben der Anrechnung als Schuld auch nur das Abfordern eines aufklärenden Berichts darüber ausgeschlossen sein sollte. Es sei in einem derartigen Verbot selbstverständlich auch das fernere Verbot mitenthalten, auch diejenigen obrigkeitlichen Schritte als Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt zu unterlassen, welche, ohne den Volksvertreter in die Lage zu bringen, sich selbst über den parlamentarischen Berufsakt auszusprechen, für ihn doch unmittelbar einen Rechtsnachteil in sich schlössen. Denn es sei klar, daß auch durch die letzteren obrigkeitlichen Maßnahmen die Freiheit des parlamentarischen Berufs eine nicht geringere Infragestellung erfahre, als durch ein bloßes, von einer Anrechnung als Schuld selbst absehendes „Zur-Rede-stellen", wobei zunächst an eine eventuelle Antwort des Parlamentariers gedacht werde. Wenn sich auch die Zurdispositionstellung von den ordentlichen Disziplinarstrafen dadurch unterscheide, daß sie nicht Gegenstand eines förmlichen Disziplinarverfahrens sei, sondern gegebenenfalls auch ohne eine Anhörung des betreffenden politischen Beamten verfügt werden könne, und auch die Regierung zu einer nachträglichen Angabe der sie leitenden Gründe dem

[69]) vergl. Hubrich II a. a. O. S. 20/21.

Beamten gegenüber nicht verpflichtet sei, so stelle sich die Zurdispositionstellung dem politischen Beamten gegenüber immer als ein obrigkeitlicher Akt dar, der für ihn rechtsnachteiligen Charakters sei, insofern, als er eine Schmälerung des bisherigen Gehalts nach sich ziehe, und zugleich diese Folge unter Entziehung des an sich bestehenden Anspruchs auf rechtliches Gehör eintreten lasse. Wenn nun aber der Sinn der nach preußischem Recht die absolute Rede- und Abstimmungsfreiheit garantierenden Norm der sei, daß selbst von der mit einer Schuldanrechnung verbundenen rechtlichen Verfolgung abgesehen, auch das bloße „Zur-Rede-stellen" und folglich auch solche obrigkeitlichen Schritte, welche ohne Anhörung des Betroffenen unmittelbar einen Rechtsnachteil für diesen in sich schlössen, gegenüber einem parlamentarischen Berufsakt rechtlich unstatthaft seien, so müsse für das preußische Recht notwendig auch die Unzulässigkeit einer Zurdispositionstellung gegenüber einem politischen Beamten behauptet werden, falls die Zurdispositionstellung eine Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt jenes sein solle. Wollte man aber trotzdem annehmen, daß der § 87 des Disziplinargesetzes von 1852 die Zulässigkeit der Zurdispositionstellung eines Beamtenparlamentariers, sofern sie als Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt erfolgen sollte, gestatten wollte, so hätte es jedenfalls hierfür eines verfassungsändernden Aktes bedurft, da ja, wie bereits ausgeführt, Art. 84 der preuß. Verfassung eine solche Maßregel verboten habe.[70]) Nach Art. 107 dieser Verfassung habe aber eine Verfassungsänderung nur in der Weise erfolgen können, daß in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit nach zwei Abstimmungen, zwischen denen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen mußte, hätte vorhanden sein müssen. Die Norm des Art. 107 hätte also gewahrt werden müssen, wenn die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand wegen eines parlamentarischen Berufsaktes hätte rechtlich erlaubt sein sollen. Es sei aber bei der Revision der Verordnung vom 11. Juli 1849, durch welche das Disziplinargesetz vom 21. Juli 1852 geschaffen worden sei, die Vorschrift einer zweimaligen Abstimmung mit einem Zwischenraum von 21 Tagen in jeder Kammer nicht gewahrt worden, also eine Verfassungsänderung keineswegs eingetreten. Hubrich[71]) gesteht zwar weiterhin zu, daß ein Beamtenparlamentarier in Preußen während der Dauer seines parlamentarischen Mandats der Maßnahme

[70]) vergl. Hubrich II a. a. O. S. 23/24.
[71]) „ ders. a. a. O. S. 49 (Nr. 25).

der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand selbstverständlich nicht entzogen sei, nur dürfe diese nicht als Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt erfolgen. Dabei sei es aber gleichgültig, ob die Regierung eine offene Erklärung über die Gründe, die zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand geführt hätten, abgebe oder nicht. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bleibe auch dann rechtswidrig, wenn die Regierung einen Beamten in den einstweiligen Ruhestand versetze, ohne irgendwelche Gründe anzugeben, warum sie diese Maßnahme ergreife, aber ohne weiteres aus den Gründen und Umständen zu schließen sei, daß sie die Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt bilde. Die Verfassungsbestimmungen, die die Immunität der Abgeordneten wegen ihrer Berufsäußerungen und Abstimmungen regeln, haben nach Hubrich den Charakter absoluter Verbotsgesetze.[72]) Da dies eine Nichtigkeit der betreffenden Verwaltungsakte ipso jure bedeuten würde, würde nach Hubrich die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen nicht von der besonderen Berufung der davon betroffenen Abgeordneten auf sie abhängen, sondern die parlamentarischen Instanzen hätten von Amts wegen darauf zu achten, daß solche Akte keinerlei Bedeutung für die davon betroffenen Abgeordneten besäßen. Es sind daher nach seiner Meinung die Verwaltungsakte, die eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand aussprechen, nichtig; der einzelne davon betroffene Beamten-Abgeordnete könne sich ohne weiteres auf die Nichtigkeit dieser Maßregel berufen, und da sein Anspruch auf Gehalt einklagbar sei, wegen voller Nachzahlung seines durch die nichtige Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gekürzten Diensteinkommen den Rechtsweg beschreiten. Auch § 5 des Gesetzes von 1861 betreffend die Erweiterung des Rechtsweges, der die Gebundenheit der ordentlichen Gerichte bezgl. der Beendigung des Dienstes eines Beamten an die Entscheidung der Verwaltungsbehörden ausspreche, solle diesem Beginnen nicht im Wege stehen, jedenfalls besonders nicht in den Fällen, wo die fraglichen Entscheidungen wegen Verstoßes gegen absolute Verbotsgesetze an unheilbarer Nichtigkeit litten, wie die Versetzung von Beamtenparlamentariern in den einstweiligen Ruhestand in Reaktion auf parlamentarische Berufsakte.[73])

Will man nun selbst zu einer Stellungnahme in dieser Streitfrage gelangen, so erscheint es am zweckmäßigsten, von der Annahme auszugehen, daß die Regierung erklärt hat, einen politischen Beamten deshalb in den einstweiligen Ruhestand versetzt zu haben, weil er im Parlament in

[72]) vergl. Hubrich I a. a. O. S. 393.
[73]) „ Hubrich II a. a. O. S. 60 (Nr. 40).

einem ihr ungünstigen Sinne gestimmt oder sich geäußert habe. Es scheiden damit die Fälle aus, wo es nicht deutlich erkennbar ist, aus welchem Motiv heraus die Regierung gehandelt hat. Es ist dabei zunächst zu prüfen, was man unter der „dienstlichen Verfolgung" des Art. 36 RV. zu verstehen hat. Muß man noch heute zur Erläuterung dieser Bestimmung auf den Art. 44 der belgischen Verfassung zurückgehen? M. E. ist das heute nicht mehr angängig. Die Bestimmungen über die Immunität sind Bestandteile des deutschen Rechts geworden, die im Laufe einer fast 80jährigen Entwicklung sich von ihren ausländischen Vorbildern längst losgelöst haben. Wenn der Art. 36 der RV. ein Verbot „der dienstlichen Verfolgung" oder eines „sonstigen zur Verantwortung ziehen" erläßt, so kann unter ersterer nur die Freiheit von disziplinarrechtlicher Verfolgung gemeint sein. Eine dienstliche Verfolgung kann immer nur das schuldhafte Handeln eines Beamten und das Vorliegen eines dienststrafrechtlichen Tatbestandes zur Voraussetzung haben. Liegt das nicht vor, so kann auch eine Verfolgung nicht stattfinden. Einer erweiternden Auslegung dahingehend, daß unter dienstlicher Verfolgung auch eine solche gemeint sein solle, die weder eine Schuld, noch eine dienststrafrechtlich bedrohte Handlung voraussetze, und daher auch die Bestimmungen über die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand darunter falle, kann nicht zugestimmt werden. Eine solche Auslegung würde dem Zweck der parlamentarischen Immunität zuwiderlaufen. Es sollten nur solche Maßnahmen verboten werden, die ein schuldhaftes Handeln des Abgeordneten voraussetzen. Sind dagegen Maßnahmen gegen jemanden zulässig, die ein solches schuldhaftes Handeln nicht voraussetzen, so sind sie auch gegen einen Abgeordneten zulässig. Sie berühren die Immunität nicht, haben überhaupt nichts mit ihr zu tun.

Nun gehört aber die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand, wie bereits festgestellt worden ist, zu den Maßnahmen, die ein schuldhaftes Handeln des Beamten nicht voraussetzen. Die Anwendung dieser Maßnahme kann also keine „Verfolgung" im Sinne des Art. 36 RV. sein. Man muß daher folgerichtig zu dem Ergebnis gelangen, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand zulässig ist, auch wenn sie gerade Abgeordnete sind. Würde man die gegenteilige Ansicht als richtig bezeichnen, so käme man zu dem Ergebnis, daß die politischen Beamten, die doch nach dem Willen des Gesetzgebers jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden sollten, durch eine Wahl zum Abge-

ordneten dieses Recht der Regierung absichtlich verhindern könnten. Dies würde ein Ergebnis sein, das nicht richtig wäre und auch nicht mit dem Erlaß der Vorschriften über die parlamentarische Immunität bezweckt werden sollte. Man kann auch nicht sagen, daß die Regierung die Unmöglichkeit der Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand deshalb in Kauf nehmen muß, weil sie die Vereinigung von Beamtenstellung und Abgeordnetenmandat zugelassen hat.[74]) Man muß immer daran denken, daß der ursprüngliche Zweck der parlamentarischen Immunität nur der sein sollte, den Abgeordneten vor Behinderungen in seiner parlamentarischen Tätigkeit zu schützen, während das Verbot strafrechtlicher und disziplinarischer Verfolgung erst später hinzukam; man kann nun dieses Privileg nicht derartig erweitern, daß jede irgendwie geartete Handlung gegen einen Abgeordneten verboten sein sollte. Ebenso wie sich die Wissenschaft darüber einig ist, daß Arbeitnehmer oder Angestellte in privaten Dienstverhältnissen von ihren Arbeitgebern entlassen werden können, wenn sie ihre parlamentarische Tätigkeit in einem dem Arbeitgeber nicht genehmen Sinne ausgeübt haben, also insoweit auch ungeschützt sind und doch zweifellos rechtliche Nachteile erleiden, indem sie ihre Stellung verlieren, so muß ein ebensolches Recht des Staates auch anerkannt werden. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand fügt dem Beamten wohl rechtliche Nachteile zu, weil ein Verlust des Amts und eine Minderung des Gehalts damit verbunden sind. Es ist aber zu berücksichtigen, daß dieser Nachteil in Beziehung auf den zuerst genannten der Angestellten und Arbeiter ein viel geringerer ist, als doch durch das Wartegeld für die wirtschaftliche Existenz der Betroffenen gesorgt ist. Es läßt sich nicht anerkennen, daß das, was den Bürgern des Staats erlaubt ist, dem Staate nicht erlaubt sein sollte. Der politische Beamte soll vorzugsweise dem Staate Dienste leisten; wenn er nun durch seine parlamentarische Tätigkeit beweist, daß seine Gesinnung nicht mehr mit der der Staatsleitung übereinstimmt, so ist für den Staat, der bei diesen Beamten auf unbedingte Zustimmung zu seinen Plänen sehen muß, die Kundgebung einer anderen Gesinnung als ein Zeichen dafür aufzufassen, daß der Beamte in dienstlicher Beziehung für die Staatszwecke nicht mehr brauchbar ist; der Staat wird daher von seinem Rechte, einen solchen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, Gebrauch machen.

[74]) vergl. Zucker a. a. O. S. 121 ff.

Die Tätigkeit des Beamten-Abgeordneten im Parlamente ist daher nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar, — als Schlußfolgerung für sein übriges künftiges Verhalten, — die Ursache für seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.

Bei diesen Erwägungen erscheint diese Maßnahme in einem ganz anderen Lichte. Sie ist keine Verfolgung des Beamten, sondern vielmehr eine Maßnahme im Interesse des Dienstes, der reibungslosen Arbeit der Staatsverwaltung, also nicht ohne weiteres eine Maßnahme gegen den Beamten selbst, sondern eine solche gegen den Inhaber des Amtes. Man könnte sie auch als eine unpersönliche Maßnahme (d. h. eine Maßnahme, die ohne Ansehung der das Amt innehabenden Persönlichkeit verfügt wird), bezeichnen.

Wenn man weiter gesagt hat, die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand sei deshalb bei Beamten-Abgeordneten unzulässig, weil sie eine Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt darstelle, die, wenn auch keine „Verfolgung" im rechtlichen Sinne, ebenfalls nicht erlaubt sei, so ist auch diese Ansicht nicht richtig. Wie bereits oben erörtert, haben Privatpersonen das Recht, auf parlamentarische Berufsakte ihrer etwaigen Angestellten zu reagieren. Wenn man schon den Einzelpersonen ein solches „Reaktionsrecht" zugesteht, so kann es doch dem Staate nicht abgesprochen werden. Eine „Verfolgung" ist wohl nach Art. 36 RV. verboten, nicht aber eine sonstige Reaktion. Ein Verbot der Unterlassung jeglicher Reaktion kann aus keinem der die Immunität betreffenden Verfassungsartikel entnommen werden. Es fällt auch nicht unter das ebenfalls im Art. 36 RV. aufgestellte Verbot des „sonstigen zur Verantwortung ziehen". Es ist davon auszugehen, daß der letztere Begriff der Oberbegriff im Verhältnis zu den im Art. 36 RV. aufgestellten Begriffen der gerichtlichen und dienstlichen Verfolgung ist. [75]) Hieraus folgt weiter, daß für die Zulässigkeit des „zur Verantwortung ziehen" ebenso wie bei der gerichtlichen und dienstlichen Verfolgung eine strafrechtlich bedrohte schuldhafte Handlung als Voraussetzung gehört. Eine Reaktion in der Form der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand ist daher als zulässig zu betrachten, weil sie nicht einmal unter den allgemeinen Begriff des „zur Verantwortung ziehen" fällt.

Es ist also als Ergebnis der bisherigen Untersuchung festzustellen, daß die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand als Reaktion auf parlamentarische

---

[75]) vergl. Troitsch a. a. O. S. 67/68.

Berufsakte sehr wohl zulässig ist. Es muß hierbei noch bemerkt werden, daß die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand natürlich nicht eine Mißbilligung der Abgeordnetentätigkeit des betreffenden Beamten bedeutet, welche selbstverständlich unzulässig wäre, sondern nur eine Mißbilligung der Beamtentätigkeit, wenn auch vielleicht erst der zukünftigen. Da der Ausspruch der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, wie schon oben eingehend erörtert worden ist, in dem durch nichts gebundenen, wohl aber pflichtmäßigen Ermessen der Regierung steht, ist es daher ohne weiteres angängig, auch das künftige Verhalten des Beamten in Betracht zu ziehen, und wenn es sich ergibt, daß von ihm nach seiner parlamentarischen Tätigkeit zu schließen, eine für die Regierung ersprießliche Tätigkeit sich nicht mehr erwarten läßt, ihn durch einen anderen geeigneten Beamten zu ersetzen.

Zum Schluß ist noch die Frage zu erörtern, ob ein politischer Beamter, der auf Grund seiner Abgeordnetentätigkeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden ist, gegen eine solche Maßnahme ein Rechtsmittel hat, sofern er behauptet, daß ein Mißbrauch des der Regierung zustehenden freien Ermessens vorliege. Zunächst ist zu prüfen, ob die Ausübung des freien Ermessens überhaupt einer Nachprüfung unterliegen kann. Wenn nun auch anerkannt ist, daß in Preußen gegen Polizeiverfügungen auf Grund von § 127 LVG. ein Rechtsmittel auch deshalb zulässig ist, weil ein Mißbrauch der den Polizeiorganen als freies Ermessen verliehenen Amtsgewalt vorliegen soll, z. B. Willkür, Pflichtwidrigkeit, Schikane, [76]) und ein solcher Mißbrauch als Ermessensfehler als eine besondere Art der rechtlichen Fehlerhaftigkeit unter die Rechtskontrolle fällt, [77]) so kann diese Möglichkeit der Nachprüfung nicht verallgemeinert werden und kann daher auch nicht auf die hier in Betracht kommenden Verwaltungsakte ausgedehnt werden. Denn es fehlt an einer eine solche Nachprüfung zulassenden Gesetzesbestimmung, wie dies für das Gebiet der preußischen Polizeiverfügungen der § 127 LVG. erlaubt. Der Rechtsweg im Verwaltungsstreitverfahren ist daher dem Beamten verwehrt. Wie steht es mit dem Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten? Hier kann der Beamte wohl eine Klage einreichen; sie muß sich aber auf einen vermögensrechtlichen Anspruch stützen. Der Beamte wird daher den Unterschied zwischen dem Wartegeld und dem vollen Gehalt zum Gegenstand seiner Klage machen müssen. Der Grund

[76]) vergl. Tezner a. a. O. S. 98 ff.

[77]) vergl. W. Jellinek a. a. O. S. 610 (oben).

hierfür ist, daß dem Beamten nur für vermögensrechtliche Ansprüche der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offensteht. Den preußischen Beamten war diese Möglichkeit bereits nach dem Gesetz vom 24. Mai 1861 gegeben, während heute gemäß Art. 129 RV. allen Beamten dieses Recht gewährt werden muß. Die ordentlichen Gerichte können nach dieser Bestimmung nur die Höhe des dem Beamten zustehenden Gehalts nachprüfen und zwar mit der wichtigen Einschränkung (gemäß § 5 des Ges. v. 1861 u. § 155 RBG.), daß sie dabei an die Entscheidung der Verwaltungsbehörden gebunden sind bezgl. der Feststellung, ob und von wann ab ein Beamter sich im Ruhestande befindet oder nicht. Aber gerade darauf, ob sich ein gemaßregelter Beamten-Abgeordneter im einstweiligen Ruhestande befindet, kommt es bei einer etwaigen Klageerhebung des betroffenen Beamten an. In dieser Beziehung sind aber die ordentlichen Gerichte an die Entscheidung der Verwaltungsbehörden gebunden, und die Klage kann daher keine Aussicht auf Erfolg haben. Es ist allerdings nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung bezweifelt worden, ob die erwähnten Beschränkungen des ordentlichen Rechtsweges nicht im Widerspruch zu Art. 129 Abs. 1, S. 4 RV. stehen, der den Beamten für ihre vermögensrechtlichen Ansprüche allgemein ohne jede Beschränkung den Rechtsweg eröffne. So hat Liedtke[78]) die Gültigkeit der Beschränkungen geleugnet. Er führt dazu aus, die Reichsverfassung habe die Zulassung des Rechtsweges nicht an Vorbehalte geknüpft, wie solche in einzelnen Gesetzen (u. a. in dem RBG. §§ 127 u. 155, und dem preuß. Ges. v. 1861 §§ 2 u. 5) festgelegt seien, sondern die Zulassung ohne jede Schranke herbeiführen wollen. Es könnten daher nunmehr unbedenklich die Entscheidungen der Verwaltungs- und Disziplinarbehörden hinsichtlich vermögensrechtlicher Ansprüche nachgeprüft werden. Doch hat dieser Standpunkt weder von der Wissenschaft, noch von der Praxis eine Billigung erfahren. Anschütz[79]), Giese[80]) und Wolfstieg[81]) meinen, daß, soweit solche Beschränkungen des öffentlichen Rechtsweges bereits vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung bestanden haben, sie auch weiterhin ihre Gültigkeit behalten, weil die Vorschrift des Art. 129, I, 4 RV. nur bezwecken wollte, **allen** Beamten den Rechtsweg zu eröffnen, also insbesondere für die Länder des Deutschen

---

78) vergl. Liedtke, a. a. O. S. 337.
79) „ Anschütz, a. a. O. S. 341, Nr. 5.
80) „ Giese, a. a. O. S. 341.
81) „ Wolfstieg, a. a. O. S. 96.

Reichs in Betracht kommt, wo bis dahin der Rechtsweg noch nicht offen war. Wolffstieg[82]) will sogar zulassen, daß auch in den Ländern, wo bisher die oben erwähnten Beschränkungen des Rechtsweges nicht bestanden hätten, solche noch gesetzlich angeordnet werden könnten, begründet aber seinen Standpunkt nicht näher. Doch könnte man ihn damit rechtfertigen, daß die Vorschriften des 2. Teils der Reichsverfassung in der Mehrzahl der Fälle teils nur Grundsätze und Rahmen, teils sog. „weitgehende Vorschriften" darstellen sollen, deren nähere Ausgestaltung oder Beschränkung durch Gesetze noch erfolgen könne. Eine solche „weitgehende Vorschrift" ist die Bestimmung des Art. 129, I, 4 RV., der sofort anwendbares Recht darstellt[83]), also den Beamten den Rechtsweg dort, wo er noch nicht offen war, mit dem Inkrafttreten der Reichsverfassung ohne weiteres eröffnete. Bildet diese Bestimmung aber nur eine sog. „weitgehende Vorschrift", so kann mithin ihre nähere Ausgestaltung noch erfolgen, und zwar auch, wie in Uebereinstimmung mit Wolffstieg behauptet wird, in der Richtung, daß die von der Reichsverfassung ausgesprochene und zunächst ohne jede Beschränkung gültige Vorschrift im Sinne der oben erwähnten preußischen- und Reichsgesetze eingeschränkt werden kann. Bei Erlaß des beschränkenden Gesetzes ist nur darauf zu achten, daß an dem Wesen der Bestimmung, d. h. hier der grundsätzlichen Zulässigkeit des Rechtswegs für die vermögensrechtlichen Ansprüche eines jeden Beamten nichts geändert wird. Ein weiteres Beispiel dieser Art bildet die Vorschrift des Art. 123 Abs. 2 RV., der sogar ausdrücklich anordnet, daß der allgemeine Grundsatz der Versammlungsfreiheit durch den Anmeldezwang für Versammlungen unter freiem Himmel eingeschränkt werden kann. Daß in Art. 129 RV. eine solche Vorschrift nicht ausdrücklich getroffen worden ist, mag daran liegen, daß man hier den einzelnen Ländern freie Hand lassen wollte, während in dem als Beispiel angeführten Art. 123 RV. die Vorschrift des zweiten Absatzes wohl nur deshalb aufgenommen wurde, um die ausschließliche Zuständigkeit des Reichs für die Anordnung dieser Beschränkung festzulegen. Es ist jedenfalls als Schluß dieser Ausführungen festzustellen, daß die fernere Gültigkeit des obengenannten Gesetzes nicht bezweifelt werden kann, wie dies auch das Reichsgericht getan hat.[84]) Aber auch das im Art. 129

[82]) vergl. Wolffstieg, a. a. O. S. 96.
[83]) „ RGZ. Bd. 99, S. 261.
[84]) „ RGZ. Bd. 110, S. 264.

Abs. 2 RV. festgelegte Erfordernis, daß die Beamten nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand versetzt werden dürfen, kann hier nicht zu einem Erfolge für den Beamten führen. Für diese Prüfung muß dem ordentlichen Gerichte die Feststellung der gesetzlichen Grundlagen, die durch den § 25 RBG. und die preußische Verordnung vom 26. 2. 1919 gegeben sind, genügen. Eine Prüfung, ob ein Mißbrauch des der Regierung zustehenden freien Ermessens vorliegt, kann bei dieser Gelegenheit nicht stattfinden, denn nun treten wiederum die Schranken des § 155 RBG. bezw. des § 5 des Ges. v. 1861 in Wirksamkeit, die den ordentlichen Gerichten bei der Prüfung der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten das Eingehen auf die Beweggründe der Regierung für die von ihr getroffenen Maßnahmen verbietet.

Der gemaßregelte Beamte wird daher auf diesem Wege nichts erreichen.

Doch könnte er vielleicht auf einem anderen Wege einen Erfolg erzielen. Die Regierung muß dann allerdings ausgesprochen haben, daß sie ihn im Interesse der Festigung der republikanischen Staatsform (gemäß Art. IV des Reichsges. v. 21. 7. 1922 oder gemäß der Bestimmung des preuß. Ges. v. 31. 12. 1922) in den einstweiligen Ruhestand versetzt habe. Liegt ein solcher Fall vor, so kann der betreffende Beamte mit der Behauptung, daß seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand einen Willkürakt darstelle, z. B. daß diese Maßnahme von einem Minister ohne Prüfung der Frage, ob sie auch der Festigung der republikanischen Staatsform diene, oder daß sie trotz des gegenteiligen Bewußtseins verfügt worden sei, Klage gegen das Reich oder Land erheben. Gestützt ist dann die Klage auf § 839 BGB. in Verbindung mit § 1 des Staatshaftungsgesetz vom 22. Mai 1910 (für Preußen § 1 des Gesetzes vom 1. August 1909).[85]) Der Beamte macht auf diese Weise einen Schadensersatzanspruch geltend, denn das oben geschilderte Verhalten würde eine Verletzung der einem vorgesetzten Beamten seinen Untergebenen gegenüber obliegenden Amtspflicht bedeuten und den Staat nach Art. 131 RV. mit der Verpflichtung zum Ersatze des durch die Versetzung entstehenden Schadens belasten.[86])

Ein solches Verfahren würde aber dem Beamten ernstliche Schwierigkeiten bei seiner Durchführung machen, da

---

[85]) vergl. JW. 1927/2198.
[86]) „ Brand a. a. O. S. 266.

er beweisen müßte, daß die vorgesetzte Behörde schuldhaft gehandelt hat.[87])

Zum Schluß sei noch der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, daß das Parlament, wenn auch nicht dem Beamten unmittelbar, so doch mittelbar dadurch helfen kann, daß es dem das Recht zur Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand mißbrauchenden Minister sein Vertrauen entziehen kann (Art. 54 RV. u. Art. 57 Pr. V.). Der betroffene Minister muß dann zurücktreten (Art. 54 RV. u. Art. 57 VI Pr. V.). Es ist dann zum mindesten einem künftigen Mißbrauch vorgebeugt, allerdings dem vorher von der Maßregelung betroffenen Beamten nicht geholfen.

Ebenso könnte theoretisch der Reichs- oder Landtag mit dem noch schärferen Mittel der Ministeranklage (gemäß Art. 59 RV., bezw. Art. 58 Pr. V.) vorgehen, da die die Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand regelnden Vorschriften Gesetze im Sinne der obigen Verfassungsbestimmungen sind. Die Auswirkung dieser Maßnahme für die bereits gemaßregelten Beamten würde aber auch keine andere wie vorher sein.

Es ist daher zum Schluß zusammenfassend festzustellen, daß die Versetzung politischer Beamten in den einstweiligen Ruhestand auf Grund ihrer etwaigen Abgeordnetentätigkeit sehr wohl zulässig ist und zwar ohne jede Einschränkung, also auch ohne einen stichhaltigen Grund. Nur in dem Fall, wo die Regierung zum Ausdruck gebracht hat, sie habe den betreffenden Beamten im Interesse der Festigung der republikanischen Staatsform in den einstweiligen Ruhestand versetzt, muß diese pflichtgemäße Ueberzeugung (nämlich, daß die Versetzung im Interesse der Festigung der republikanischen Staatsform erfolge) auch tatsächlich vorhanden sein.

---

[87]) vergl. JW. 1927/2692 u. Brand a. a. O. S. 266.

Lebenslauf

Ich bin am 2. Dezember 1904 in Breslau als Sohn des Vermessungs-Inspektors Alfred Haupt und seiner Ehefrau Helene geb. Scheidt geboren.

Ich besuchte zunächst die Volksschule und dann das Realgymnasium zu St. Elisabeth in Breslau, wo ich Ostern 1924 die Reifeprüfung bestand. Darauf studierte ich an der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau Rechts- und Staatswissenschaften. Am 20. und 21. Februar 1928 bestand ich die erste juristische Prüfung und am 22. Mai 1928 die mündliche Doktorprüfung.

Seit dem 1. April 1928 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst und bin gegenwärtig beim Amtsgericht in Breslau beschäftigt.